

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 5.945 de 2005

Inclui no Anexo da Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, que dispõe sobre o Plano Nacional de Viação, os trechos ferroviários que menciona.

Autor: Deputado Edinho Bez

Relator: Deputado Mauro Benevides

VOTO EM SEPARADO DEPUTADO REGIS DE OLIVEIRA

Trata-se de projeto de lei de autoria do ilustre deputado Edinho Bez, que visa incluir no Anexo da Lei nº 5.917/73, que dispõe sobre o Plano Nacional de Viação, dois trechos ferroviários no Estado de Santa Catarina. O primeiro trecho a ser construído vai de Laguna a São Francisco (ferrovia litorânea) e o outro trecho vai de Itajaí a Chapecó (ferrovia leste-oeste).

Como justificativa, o ilustre autor alega que “essas novas construções serão de grande importância para o Estado de Santa Catarina, tendo em vista uma distribuição modal mais eficiente e um melhor balanceamento da matriz energética do transporte. Além disso, o transporte ferroviário de cargas é mais seguro e mais barato que o transporte rodoviário”.

Submetida à Comissão de Viação e Transporte a proposição foi aprovada nos termos do voto do relator, ilustre deputado Jaime Martins, com apresentação de emenda modificativa.



Nesta Comissão, o relator, ilustre deputado Mauro Benevides concluiu pela constitucionalidade, juridicidade e boa-técnica legislativa do projeto de lei com a emenda modificativa apresentada.

Embora a matéria seja louvável, a sua instituição na ordem jurídica deve ocorrer em conformidade com as disposições constitucionais e legais em vigor, o que não ocorre com o projeto de lei em análise.

Não há meios legítimos que permitam alterar o Anexo de uma Lei através de um projeto de lei, por se tratar de matéria administrativa e, portanto, privativa do Poder Executivo.

O art. 2º do projeto de lei dispõe que “os traços definitivos, as designações oficiais e demais características dos trechos de que trata o art. 1º serão determinados pelo órgão competente.” (g.n.). Ocorre que, tal órgão integra a estrutura administrativa do Poder Executivo o que inviabiliza a sua determinação pelo Poder Legislativo.

Cada ente político da federação, União, Estados ou Municípios, gozam de discricionariedade administrativa para decidir se, quando e como devem ocorrer os traçados definitivos, as designações oficiais e demais características dos mencionados trechos ferroviários. Tal discricionariedade permite que cada ente da Federação decida, avaliando critérios de conveniência e oportunidade, qual a melhor oportunidade para realizar os atos acima mencionados.

Assim, é importante perceber que o exercício dessa discricionariedade administrativa é de competência exclusiva do Poder Executivo de cada um dos entes federados, a quem compete o exercício da função administrativa. Não pode o Poder Legislativo entrometer-se no juízo discricionário que a separação dos poderes assegurou ao Executivo.



Por isso, a doutrina e a jurisprudência vêm reconhecendo que há uma zona de atuação reserva ao executivo, denominando-a “reserva de administração”.

A reserva de administração é aquela que por disposição da lei maior é livre, discricionário e exclusivo desenrolar da ação administrativa.

Segundo Canotilho, “por reserva de administração entende-se um núcleo funcional da administração resistente à lei, ou seja, um domínio reservado à administração contra as ingerências do parlamento” (Canotilho, J.Joaquim Gomes, “Direito Constitucional e Teoria da Constituição”, 6ª edição, Coimbra, 2002, pág. 733)

Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal.

“O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais.” (STF, ADI 2364 MC/AL, relator Ministro Celso de Mello, julgada em 01/08/2001 pelo Tribunal Pleno).

O poder de atuação de que dispõe cada órgão superior do Estado deve ser limitado de modo a não invadir ou cercear a execução e aplicação das leis da competência de qualquer dos outros, a fim de que se garanta o equilíbrio inerente à separação de poderes.



Em matéria de organização da estruturação da administração, dos serviços públicos, há um limite de pormenorização normativa que está reservada à regulamentação, sob pena de, do contrário, o legislador já estar, efetivamente, administrando.

Assim, o Poder Legislativo, no estabelecimento de normas gerais, não pode descer a detalhes a ponto de interferir em decisões administrativas, tais como criar os traçados definitivos, as designações oficiais e demais característica dos trechos ferroviários. O Poder Executivo detém poder discricionário exclusivo, resguardado constitucionalmente da interferência do Poder Legislativo, para decidir sobre a questão.

Diante de todo o exposto, conclui pela inconstitucionalidade, antijuridicidade e inadequada técnica legislativa do Projeto de lei nº 5.945/05

Sala da Comissão, 03 de junho de 2008.

Deputado Regis de Oliveira



AED0F46448